

Autonomía administrativa y democracia en el Uruguay de la década de 1920. (2da. parte)

**Por el Prof. Marcos Baudean*

4. La perspectiva de los burócratas: el pensamiento de Octavio Morató sobre la autonomía del BROU y el estatuto de los funcionarios bancarios

Octavio Morató fue Gerente del BROU desde 1921 sucediendo a Jorge West. Dejó su puesto de Gerente en 1937, pasando a desempeñarse como Asesor Técnico del Banco hasta su jubilación definitiva en 1940. Fue funcionario del Banco desde su fundación en 1896. Inicia su carrera como Jefe de la sección Responsabilidades, pasa por Teneduría de Libros, Sub-Contador, Contador General, Gerente, Sub-Gerente A, hasta llegar a la Gerencia de la institución en 1921. Morató no sólo fue, además, uno de los economistas más influyentes de su época, referente permanente en cuestiones bancarias y financieras y activo participante en múltiples actividades académicas, políticas y técnicas a nivel nacional e internacional (1).

La síntesis del pensamiento de Morató proviene de dos fuentes: la compilación de su actuación en el BROU titulada *“Al servicio del Banco de la República y la economía uruguaya”* (MORATÓ, 1976) y la conferencia dictada en 1924 en la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos.

Esta última fue publicada en forma de libro a posteriori, *“Los funcionarios de las industrias del Estado”* (MORATÓ, 1943). Este material es necesariamente incompleto. Como se consigna en *“Al servicio.....”*, Morató conservaba en su archivo personal copia de toda su actuación en el BROU, llenando la misma unos 50 biblioratos formato oficio. De ese archivo se incluyeron en el mencionado libro 52 informes referentes a múltiples cuestiones bancarias, económicas, proyectos de cambio y cuestiones de gobierno de la institución. Por tanto, queda dentro de nuestra exploración aquella zona de la actuación de Morató que el recopilador de *“Al servicio”* encontró razonable y pertinente publicar. Por suerte, dicho recopilador (2) fue seguramente alguien que conoció de cerca los temas de mayor importancia para Morató y de los 52 informes publicados, hay 9 que están dedicados precisamente a temas relativos a la defensa de la autonomía administrativa de la institución (3).

Esta síntesis tiene dos objetivos:

- Mostrar el sentido que para Morató comportaba el concepto de autonomía, como una forma peculiar de administración alejada de lo que él llama el *“régimen desquiciador de la administración pública”* (MORATÓ, 1976: 370).
- Mostrar los argumentos que empleó Morató para defender las

prerrogativas del BROU para administrarse a sí mismo (dentro de lo que establecía la constitución y la tradición administrativa del instituto).

4.1. El concepto de autonomía y su sentido en la vida política nacional según Octavio Morató.

El punto basal de la defensa que hace Morató de la autonomía administrativa del BROU es su **visión histórica** de la misma. Es decir, su idea de que la autonomía es un producto peculiar de la historia del país. Como ha sido señalado (SOLARI, FRANCO, 1983), el origen histórico de la descentralización por servicios es algo que progresivamente fue perdiendo peso en los debates sobre las empresas públicas. De ahí la importancia de los argumentos de Morató: su argumentación histórica es una prueba de que en las empresas públicas se estaba creando un estamento muy particular de burócratas.

Hay tres grandes ejes en la visión de Morató sobre los entes industriales y su rol en la vida política y económica del país:

- Hay una “*razón histórica y una razón científica*” para la autonomía administrativa.
- La organización autonómica (o ente autónomo) no puede ser tratada como el resto de la administración pública.
- Un ente autónomo busca la eficiencia de una empresa privada, pero no es una empresa privada.

4.1.1. Hay una “razón histórica y una razón científica” para la autonomía administrativa

Comenzaremos por la conferencia dictada en 1924 en la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos sobre el estatuto de los “*funcionarios industriales*” del Estado. En la misma, Morató defiende la tesis de que los funcionarios de la banca estatal son funcionarios “*especiales*”. El objetivo es refutar la tesis rival según la cual a los mismos debían ser clasificados como funcionarios públicos.

En el lenguaje de Morató, las autonomías (que constituyen la forma de organizar la intervención del Estado en la economía) tienen una “*razón histórica y una razón científica*”.

Para Morató, la historia impuso nuevas funciones al Estado y en la asunción de las mismas fue necesario delegar ciertos aspectos en corporaciones especializadas con variables grados de libertad para decidir. En un principio hubo autonomía técnica, pero la misma no implicaba autonomía administrativa. En la Instrucción Pública, Facultades de Estudios Superiores, Caridad Pública, etc.; el Poder Ejecutivo era quien nombraba los empleados, fijaba los sueldos, etc. Con la evolución de estos institutos, algunos de ellos comienzan a adquirir

grados más elevados de autonomía administrativa en la medida en que por razón de su función perciben algún tipo de renta independiente de los recursos del Estado. Sucesivamente se llega a la constitución de los entes con mayor grado de autonomía, siendo – en la visión de Morató- los bancos República e Hipotecario los únicos con autonomía “completa”.

“Todas las escalas de autonomía que he descrito, no han resultado de la concepción de un plan general, sino de la gravitación de hechos, en algunos casos, de la ratificación de situaciones especiales creadas por la participación del Estado en empresas de servicio general en otros y del instinto, más que de la visión clara de las conveniencias públicas, en las primeras autonomías creadas; luego, de una concepción superior perfectamente disciplinada, que presidió las confirmaciones que se hicieron, reafirmando la política económica, dentro del terreno práctico de las autonomías, al reorganizar ciertos institutos” (MORATÓ, 1943: 26).

Destaca el éxito del modelo organizacional del BROU y cómo dicho éxito “constituyó el más grande y poderoso estímulo para que el Estado se propusiera, con seguridad de éxito, entrar de lleno a detentar la explotación de industrias que estaban en manos de particulares, ya creando privilegios, ya adquiriendo instituciones privilegiadas, u organizándolas sobre la base de monopolios o constituyéndolas en competencia con la industria privada” (MORATÓ, 1943: 14-15).

La base de la razón científica estará en la división del trabajo y la especialización de funciones.

“Todas estas corporaciones [los Consejos Directivos de los servicios descentralizados] se constituyeron con el fin de entregar una gran parte de la gestión o de las funciones del Estado, a elementos especializados o que se especializaran en ellas, aplicando así la conocida y provechosa fórmula de la división del trabajo. Los consejos o Comisiones tenían, y tienen todavía, autonomía en su función técnica, es decir: en la función primordial, que ha sido objeto o es de su constitución. Naturalmente, la autonomía técnica debía girar dentro de las líneas generales que sus leyes orgánicas habían delineado, pero dentro de ellas, autonomía al fin” (MORATÓ, 1943: 23).

Para Morató, división y especialización de funciones encarnan la búsqueda de la “eficiencia” en la administración pública:

“(…) del estudio del conjunto de todas esas leyes especiales [las Cartas Orgánicas] y de su comparación se descubre que los grados de autonomía han sido inspirados, en todo tiempo, por estas dos ideas directrices: división del trabajo y la especialización de funciones, como medio de obtener la ‘eficiencia’ en ciertos ramos de la administración pública; la autonomía es el modo de realizar esos propósitos” (MORATÓ, 1943: 26).

Como consecuencia de esta manera de pensar, Morató reclama que la

autonomía se considere en toda la extensión del vocablo una vez aprobado el artículo 100 de la Constitución (4): *“autonomía de gestión; autonomía de administración, por lo menos dentro de las líneas generales que las leyes especiales que rigen cada instituto y que no han sido derogadas, les ha acordado”* (MORATÓ, 1943: 21).

4.1.2. La organización autonómica (o ente autónomo) no puede ser tratada como el resto de la administración pública

Morató identifica a la **administración pública** con el predominio del patronazgo político en el ingreso y en el desarrollo de la carrera administrativa. Esto involucra una forma de organización no científica, irracional, *“desquiciada”* fruto del manejo *“político”* de su estructura. Frente a este concepto contraponen el de organización autonómica como aquella en la que es posible poner en práctica la *“disciplina científica de la administración”*. Esto último es producto del hecho de no estar vinculada orgánicamente *“al virus disolutivo de la política”* (MORATÓ, 1976: 370) y tener la posibilidad de experimentar libremente con diferentes métodos de organización tal como sucede en la empresa privada. Un claro indicador de esta diferenciación está en la contraposición del régimen del BROU (o de los entes autónomos en general) como **excepcional** frente al de la administración pública como *“régimen vulgar”*. Otro indicador es la constante asimilación que hace Morató del régimen autonómico con el de la empresa privada.

Hay dos amenazas que Morató intenta conjurar. Por un lado, el problema del status de los funcionarios de los entes autónomos. Si los funcionarios del BROU son considerados como funcionarios públicos dos problemas enfrentan los administradores del instituto. Primero, el problema de la inflexibilidad del régimen de funcionarios públicos (se pueden contratar libremente pero no despedir libremente). Segundo, el problema de la autoridad de los administradores frente a los funcionarios. Si el ingreso y la carrera están sujetos a la intermediación política, el instituto pierde autoridad frente a sus funcionarios. La otra amenaza que percibe Morató es la posibilidad de que se multipliquen los controles del gobierno sobre las decisiones de los directorios autónomos. Más posibilidad de control central implica, para Morató, enlentecer la toma de decisiones del instituto.

En lo que respecta a los funcionarios de los entes industriales, defiende la *“condición excepcional”* de los funcionarios del Banco (lo cual implica que no pueden ser considerados funcionarios públicos). Justifica esta excepcionalidad en la idea de organización *“científica”*, asimilable en su régimen de ingreso y carrera al de la empresa privada:

“Los funcionarios de las industrias del Estado están regidos por reglamentos especiales, dictados por el Directorio de la institución a la cual sirven. Los Directorios resuelven inapelablemente, sobre la situación de los empleados sometidos a su autoridad. Los empleados públicos son agentes del Estado; como tales tienen su representación y autoridad dentro del puesto para el cual han sido nombrados. Los

empleados de las industrias del Estado tienen carácter privado y, como las instituciones de que forman parte, están sometidos a las disposiciones del derecho común, como cualquier particular. Los funcionarios de los Bancos de Estado, se encuentran en una posición -de hecho y de derecho- más aproximada a la de los Bancos privados, que a la de los empleados civiles del Estado”(MORATÓ, 1943: 31).

En lo que respecta a los controles centrales, Morató critica –durante los años de 1930- algunos institutos creados con el fin de aumentar dichos controles. Tal es el caso del Tribunal de Cuentas. Este organismo fue creado en 1934 con el fin de realizar la vigilancia y superintendencia en todo lo relativo a presupuestos y gestión de la Hacienda Pública (5). En dos ocasiones, Morató escribió acerca de las disposiciones que regían al Tribunal y cómo las mismas afectaban el normal desempeño de las funciones del Banco (octubre de 1934 y agosto de 1936). En noviembre de 1936 Morató redacta un Memorando en el cual reúne sus opiniones sobre el Tribunal y su actuación con relación al BROU. En los primeros dos años de funcionamiento del Tribunal habían surgido frecuentes discrepancias con el BROU en cuanto a la apreciación de problemas de orden técnico-contable y administrativos y sobre las maneras de resolverlos (MORATÓ, 1976: 524-525).

4.1.3. Un ente autónomo busca la eficiencia de una empresa privada, pero no es una empresa privada

En este punto, aparece el otro elemento central de la concepción de ente autónomo. Si bien hay una constante asimilación de la organización y administración a los preceptos seguidos en la empresa privada, **un ente autónomo no es una empresa privada**. Se orienta a la consecución del lucro, pero no exclusivamente. Y esto porque el ente autónomo es el lugar, por excelencia para Morató, del **interés público**, entendido como **el interés nacional más allá de “la divisa”**. Cuando Morató trata la defensa de la autonomía presupuestaria del BROU hace especial énfasis en este aspecto:

“El Banco de la República no es una institución únicamente comercial, es una institución de carácter público y de utilidad pública. Como institución comercial, consulta los resultados financieros de sus negocios, hasta donde le permite asegurar la permanente solvencia de la institución; como entidad de carácter público, es un formidable punto de apoyo de las finanzas nacionales, del crédito público, del servicio de la circulación monetaria y de la estabilidad de la moneda y del cambio internacional; y, en fin, en su función de servicio público, fomenta el ahorro nacional, organiza toda clase de facilidades que pone a disposición del Estado y de la población en las mejores condiciones de comodidad; atiende los intereses superiores de la producción, del comercio y de la industria, con la multiplicación y diversificación de los servicios administrativos, técnicos e informativos, con el propósito principal de servir esos intereses

[Por tanto] *no puede decidirse sobre el peso de los gastos*

administrativos del Banco de la República, considerados desde el punto de vista comercial, exclusivamente”. (MORATÓ, 1976: 121)

Y, en tanto el BROU (como ente autónomo) es el locus del “*interés público*”, Morató siempre tiende a identificar el interés del BROU con el “*interés nacional*”. **No sólo el Banco debe estar protegido –vía descentralización autonómica- del “*virus disolutivo de la política*”, sino también de las “*conveniencias financieras del Estado*”.**

Un texto que resume estos 3 aspectos clave de la concepción autonomista de Morató es “***El pacto de los partidos tradicionales y sus consecuencias en el Banco de la República***” (MORATÓ, 1976). En el mismo hay una dura crítica del autor sobre el “*pacto del chinchulín*” celebrado entre los representantes batllistas y blancos en el CNA (6. En dicho documento, Morató advierte que las consecuencias del pacto serán el comienzo del fin de la “*esencia básica de la formación de los entes autónomos*”, y en particular el fin de un estilo de dirección a nivel del BROU:

“La adhesión del Directorio a la fórmula del Consejo Nacional de Administración, significa:

- a. *el renunciamiento a la autonomía administrativa, dejándola en manos del Consejo Nacional;*
- b. *la sumisión de los intereses del Banco y los del país, comprometidos también, a las conveniencias financieras del Estado, identificados ambos para hacer frente a las vicisitudes que el tiempo pueda depararle a éste;*
- c. *la destrucción de la organización administrativa, de fundamental importancia para instituciones como el Banco de la República, y su sustitución por el régimen vulgar de la administración pública, donde predominan, no las condiciones de preparación y capacidad, sino las ventajas de interés político. El ingreso a la institución y el ascenso, no serán ya concedidos al más apto; el mejor adaptado triunfará” (MORATÓ, 1976: 369-370).*

5. Conclusiones

Para cerrar la reflexión planteada en la ponencia, quisiéramos destacar tres elementos referidos al pensamiento del actor burocrático en los años veinte y treinta del siglo pasado.

En primer lugar, la fuerte compenetración entre el personal jerárquico de carrera de la institución y los Directorios del BROU en la defensa de los “*fueros autonómicos*” del instituto.

En segundo lugar, la relevancia del actor burocrático al momento de asegurar la continuidad de los objetivos para los cuales fueron creados los entes autónomos. Un aspecto no menor cuando se piensa en continuidades a nivel institucional. Para Octavio Morató el problema que

está detrás de los cuestionamientos a las libertades administrativas de los entes frente a la administración central, es el desconocimiento de las razones históricas por las cuales los entes fueron dotados de dichas libertades. Consciente de que el formato autonómico es una rareza tanto desde el punto de vista constitucional como de los valores de la sociedad uruguaya, justifica la autonomía por razones “científicas”. Por eso, el lenguaje abstracto de la “*correlación entre función, gestión y agente*” debe interpretarse con cuidado. No se trata de retórica positivista. Es un recurso argumental esgrimido en un momento en el cual la discusión sobre la administración de los entes se producía en forma desconectada con el marco histórico en el cual surgieron los mismos. Por eso Morató describe primero el marco histórico para luego justificarlo en términos “científicos”.

Por último, la autopercepción del actor burocrático acerca de su rol en la administración. Morató veía al conjunto de los Entes Autónomos Industriales y Comerciales como un espacio privilegiado para la realización del interés público. La clave de esta posibilidad estaba en la autonomía administrativa ya que permitiría una administración independiente del interés partidario. En la visión de Morató un Directorio autónomo es un Directorio que decide en función de los intereses del BROU, a los cuales equipara con los intereses del país. Un Directorio “político”, “con divisa”, nombrado en base a razones políticas o acuerdos electorales tendría como consecuencia transformar al BROU en una “*repartición del Estado, a la manera de una oficina pública, bajo un director que no tiene facultades, atribuciones, ni independencia ni otro criterio que aquel que le permite el pequeñísimo margen de los reglamentos administrativos dictados por el CNA*” (MORATÓ, 1976: 371).

(1) Carlos Quijano al revisar la actuación del Banco República en la política monetaria de los años veinte comenta: “*En ese período de nuestra historia bancaria hay dos o tres presidentes del Banco que actúan con una gran autoridad moral, pero hay un hombre que actúa con gran autoridad técnica, no obstante la modestia de su vida, que es don Octavio Morató, a quien no se le ha hecho la justicia que merece*”. (QUIJANO, 1995: 266)

(2) En el libro referido no se aclara quien fue el recopilador, pero con toda seguridad fue el hijo de Morató, el Dr. Octavio Morató Rodríguez. Fue éste quien desde 1971 se ocupó de realizar gestiones ante el Senado para la publicación de la obra (MORATÓ 1976: 5 – 8). Es razonable pensar que el hijo de Morató conocía de cerca las preocupaciones de su padre dado que nació en 1901, contando con 42 años a la muerte de su padre en 1943.

(3) Ver Morató (1976), asuntos n°: 5, 8, 9, 24, 25, 30, 32, 46 y 48.

(4) Esta misma postura defendió el directorio del BROU a lo largo de los años de 1920. También coincidieron hombres de los partidos políticos como Martín C. Martínez que veían en el excesivo celo “literalista” de algunos juristas una traba a la realización de todo el potencial de los entes

autónomos.

(5) El artículo 201 de la Constitución de 1934 prescribe: “*La vigilancia en ejecución de los presupuestos y la función de contralor en toda gestión relativa a la Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas de la República, que actuará con autonomía funcional, siendo de resorte de la ley que proyectará el mismo Tribunal, la reglamentación de su autonomía, así como la fijación de las atribuciones no especificadas en este capítulo*”.

(6) Téngase presente al leer las críticas de Morató que él mismo era de extracción batllista. Esto habilita a formular la siguiente pregunta: ¿era Morató al final de su vida más un hombre político, un batllista, que un burócrata al servicio del Estado?

**Profesor de Fundamentos de la Investigación Social, Métodos de investigación y Taller de Monografía.
Depto de Estudios Internacionales
FACS – ORT Uruguay
(ma.baudean@gmail.com).*

BIBLIOGRAFÍA

ABERBACH, J.; PUTNAM, R. ; ROCKMAN, B. 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

ACEVEDO, Eduardo. 1934. *Anales históricos del Uruguay. Tomo IV*. Montevideo: Barreiro y Ramos.
Banco de la República Oriental del Uruguay [Raúl Montero Bustamante]. (s.f.) *El Banco República en su Cincuentenario. Memoria Histórica (1896-1946)*. Montevideo: BROU.

BARRÁN, J. P. 1998. *El Apogeo del Uruguay pastoril y caudillesco*. Montevideo: La República, EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1971. *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Tomo II. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1973. *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Tomo III. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1978. *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Tomo VII. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1984. El problema nacional y el Estado: un marco histórico. En: *La crisis uruguaya y el problema nacional*.

Montevideo: CINVE, EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1986. *Batlle, los estancieros y el imperio Británico*. Tomo III. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1987. Un caso monetario singular: el orismo uruguayo. En: *Revista SUMA* 2 (3) : pp. 79-87

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. 1990. *Batlle, los estancieros y el imperio Británico*. 2ª.ed. Tomo I. Montevideo: EBO.

BAUDEAN, Marcos. 2011. *Los dilemas de la intervención estatal en la economía. Autonomía administrativa y control político en la temprana historia del Banco República (1896-1931)*. En prensa.

BAUZÁ, Francisco. 1953. *Estudios constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

BERTINO, M.; BERTONI, R. 2003. *Balance fiscal, economía y política. Uruguay 1906-1930*. En: *XVIII Jornadas anuales de Economía del BCU*, Montevideo, 2003.

BERTINO, M.; BERTONI, R.; TAJAM, H. ; YAFFÉ, J. 2003. La larga marcha hacia un frágil resultado (1900-1955). En: INSTITUTO DE ECONOMÍA. *El Uruguay del Siglo XX: La Economía*. Montevideo: EBO.

BÉRTOLA, Luis. 2000. *Ensayos de historia económica*. Montevideo: Trilce.

BODEMER, Klaus (comp.). 1993. *La reforma del estado. Más allá de la privatización*. Montevideo: PRONADE, ONSC, CLAEH, FESUR, ECS.

BROU. 1896. *Carta Orgánica*. Montevideo: BROU.

BROU. 1896. *Estatutos del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU

BROU. 1911. *Carta Orgánica*. Montevideo: BROU.

BROU. 1911. *Reglamento General del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU.

BROU. 1939. *Carta Orgánica*. Montevideo: BROU.

BROU. 1896-1940. *Memorias del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU.

BROU. 1896-1940. *Balances del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU.

BUCHELI, Mario; et al. 1984. *Contribución a la historia económica del*

Uruguay. Montevideo: Academia Nacional de Economía.

CAETANO, G. 1993. *La república conservadora (1916 – 1929)*. Tomo II. Montevideo: Fin de Siglo.

CAETANO, G.; ALFARO, M. 1995. *Historia del Uruguay contemporáneo. Materiales para el debate*. Montevideo: ICP, FCU.

CAMARA NACIONAL DE COMERCIO. 1984. Moneda y Banca. En: Mario Bucheli; et al. *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.

CAMPIGLIA, N. 1969. Estatización y burocracia. En: *Enciclopedia Uruguaya*.(40). Montevideo: Editores Reunidos, Arca.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. 1999. *Derecho Público*. Montevideo: FCE.

CLAEH. 1977. *La empresa Pública en el Uruguay*. Montevideo: CLAEH.

CORREA FREITAS; FRANCO, R. (comp.) 1989. *Gestión del Estado y desburocratización*. Montevideo: El libro libre.

COSIO, Pedro. 1924. *Correspondencias*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.

COSTA BONINO, L. 1995. *La crisis del sistema político uruguayo*. Montevideo: FCU.

DA CUNHA, Nelly. 1994. *Empresariado y política 1915-1945*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Documento de Trabajo N°15

DE ARMAS, G.; GARCÉ, A. 1997. *Uruguay y su conciencia crítica*. Montevideo: Trilce.

DÍAZ, Ramón. 2003. *Historia Económica del Uruguay*. Montevideo: Taurus-Santillana.

EVANS, Peter. 1996. *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

EVANS, Peter. 1996. El Estado como problema y solución. En: *Desarrollo Económico* 35 (140).

EVANS, Peter; RAUCH, James. 1999. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. En: *American Sociological Review* 64 (5): pp. 748-765.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. 1985. The state and economic transformation toward an analysis of the conditions under lying effective intervention. En: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.;

- SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press
- FAROPPA, Luis. 1970. *Perspectivas para un país en crisis*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- FILGUEIRA, F.; PAPADÓPULOS, J. 1996. Sacando partido del conservadurismo. Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay. En: *Revista Prisma*, (6): pp. 109-145. Montevideo: UCUDAL.
- FILGUEIRA, F.; RAMOS, C.; GARCÉ, A. et.al. 2004. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. En: Instituto de Ciencia Política. *El Uruguay del Siglo XX: La Política*. Montevideo: EBO.
- FINCH, Henry. 1980. *Historia económica del Uruguay*. Montevideo: EBO.
- FRANCO, Rolando. 1984. *Democracia "a la uruguaya". Un análisis electoral del período 1925-1984*. Montevideo: El Libro Libre.
- FREGA, A. ; TROCHÓN, Y. 1991. Los fundamentos del Estado empresario (1901-1933). En: *Revista del CLAEH* (58-59): pp. 115-137.
- GARCÉ, Adolfo. 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973) Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Trilce.
- GALLINAL, Gustavo. 1938. *El Uruguay hacia la dictadura*. Montevideo: Nueva América.
- GEDDES, Barbara. 1994. *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- GONZALEZ, Ariosto. 1942. *José Serrato, técnico del Estado*. Montevideo : (s.d.)
- GRACERAS, Ulises. 1970. *Los intelectuales y la política en el Uruguay*. Montevideo: Cuadernos de El País.
- GROSS ESPIELL, Héctor; ARTEAGA, Juan José. 1991. *Esquema de la evolución institucional del Uruguay*. Montevideo: FCU.
- HAEDO, Eduardo Víctor. 1936. *La caída de un régimen*. Tomo I. Montevideo: Instituto Penal.
- HALL, Peter. 1986. *Governing the economy*. Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning and the state. En: *Comparative Politics*. (275 - 296), Apr. 1993.

- HANSON, Simon. 1938. *Utopia in Uruguay. Some chapters in the economic history of Uruguay*. New York: Oxford University Press.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA. 1971. *El proceso económico del Uruguay*. Montevideo: UDELAR. Departamento de Publicaciones.
- JACOB, Raúl. 1981. *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl. 1982. *Historia de la industria en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl. 1983. *El Uruguay de Terra (1931-1938)*. Montevideo: EBO.
- JACOB, Raúl. 1988. *Modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema?*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl. 1991. *Banca e industria: un puente inconcluso*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl. 1991. *Banca, Estado y poder económico: directorios 1915 - 1940*. Montevideo: CIEDUR. Documento de Trabajo N°10.
- JACOB, Raúl. 1994. *Historia de empresas e Historia de bancos*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Documento de Trabajo N°14
- JACOB, Raúl. 1996. *Más allá de Montevideo: los caminos del dinero*. Montevideo: Arpoador.
- JACOB, Raúl. 2000. *El Banco de la República Oriental del Uruguay: un banco "multifuncional"*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Documentos de Trabajo N°51.
- JEPPEPERSON, R.; MEYER, J. 1991. The public order and the construction of formal organizations. En: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. *The new institutionalism in organizational theory*. Chicago: The Chicago University Press.
- LINDAHL, Goran. 1971. *Batlle: fundador de la democracia en Uruguay*. Montevideo: Arca.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ, Martín C. 1964. *Ante la nueva constitución*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- MEYER, J.; ROWAN, B. 1991. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. En: POWELL, Walter;

- DIMAGGIO, Paul. *The new institutionalism in organizational theory*. Chicago: The Chicago University Press.
- MORATÓ, Octavio. 1943. *Los funcionarios de las industrias del Estado*. Montevideo: Ceibo.
- MORATÓ, Octavio. 1976. *Al servicio del Banco República y la economía uruguaya (1896-1940)*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- MORSTEIN MARX, F. 1963. The higher civil service as an action group in western political development. En: LA PALOMBARA, Joseph (ed.). *Bureaucracy and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- NAHUM, B.; et. al. 1991. *Crisis política y recuperación económica*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, B. 1993. *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, B. 1994. *La deuda externa uruguaya (1864-1930)*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, B. 1998. *La época batllista*. Montevideo: La República, EBO.
- NAHUM, B. 2003. *Acerca de la fundación del Banco de la República: los papeles Lessa*. Montevideo: UDELAR, Departamento de Publicaciones.
- ODDONE, J. A. 1967. Mauá, el banquero del Imperio y de la crisis. En: *Cuadernos de MARCHA* (5) : pp. 39-50.
- OSZLAK, O. 1989. *Diagnóstico de la Administración Pública*. Montevideo: Instituto Nacional del Libro, ONSC, Fundación Hans Seidel.
- PANIZZA, F.; PÉREZ PIERA, A. 1988. *Estado y Sociedad*. Montevideo: FESUR – FCU.
- PANIZZA, Francisco. 1990. *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: EBO.
- PAPADÓPULOS, Jorge. 1993. *Seguridad Social y política*. Montevideo: CIESU.
- PERROW, CH. 1986. *Sociología de las organizaciones*. México: MCGRAW-HILL.
- PETERS, B. Guy. 1999. *La política de la burocracia*. México: CNCPAP, FCE.

- PIVEL DEVOTO, J. 1976. *Los Bancos 1824-1868*. En: Revista Histórica (Publicación del Museo Histórico Nacional) XLVIII (s.d)
- POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. 1991. *The new institutionalism in organizational theory*. Chicago: The Chicago University Press.
- PROYECTO AGENDA URUGUAY. 2001. *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Trilce, Centro de Estudios Estratégicos 1815.
- QUIJANO, Carlos. 1995. *La economía uruguaya entre 1880 y 1965*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- RAMA, Germán. 1987. *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires: GEL.
- RAMA, Martín. 1991. El país de los vivos: un enfoque económico. En: *SUMA* (11) : pp. 7-36.
- RAMELA DE CASTRO, Ramón. 1923. *Entes autónomos: organización administrativa del dominio industrial del Estado*. Montevideo : (s.d.)
- RAMÍREZ, Juan Andrés. 1967. *Dos ensayos constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- RAMOS, Conrado. 2004. *Una oportunidad políticamente desaprovechada: La reforma de la Administración Central en el Uruguay*. Tesis Doctoral.
- REAL DE AZUA, Carlos. 1964. *El impulso y su freno*. Montevideo: EBO.
- REAL DE AZÚA, Carlos (comp.). 1968. El Uruguay visto por los uruguayos. En: *Biblioteca Uruguaya Fundamental*. Tomo 1 (36). Montevideo: Centro Editor de América Latina.
- REAL DE AZÚA, Carlos. 1969. *La clase dirigente*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS. 1932. *Año 1931*. Montevideo: Diario Oficial.
- REYES ABADIE, W.; WILLIMAN, C. 1969. *La economía del Uruguay en el siglo XIX*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- REYES ABADIE, W.; VÁZQUEZ ROMERO, A. 1981. La nueva economía. En: *Crónica General del Uruguay* (58). Montevideo: EBO.
- REYES ABADIE, W. (s.f.) *Julio Herrera y Obes, el primer jefe civil*. Montevideo: La República, EBO.
- ROCKMAN, Bert. 1992. The new institutionalism and the old institutions. En: *Conference on the dynamics of American politics*, University of

Colorado, feb. 1992.

- RODRÍGUEZ, Julio. 1969. Los grandes negocios. En: *Enciclopedia Uruguaya*(29). Montevideo: Reunidos, Arca.
- RUDOLPH, LL.; HOEBER RUDOLPH, S. 1984. Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. En: OSZLAK, Oscar (ed.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- SAYAGUES LASO, E. 1991. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Montevideo: FCU.
- SCHNEIDER, Ben Ross. 1991. *Politics within the state. Elite bureaucrats ; industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SIKKINK, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- SIMONET, Douglas. 1991. *La apacible sordidez de la burocracia*. Montevideo: PRONADE.
- SKOCPOL, T.; WEIR, M. 1993. Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la depresión. En: *Revista Zona Abierta* (63/64): pp 74-153.
- SOLARI, Aldo. 1964. *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. Tomo I. Montevideo: Arca.
- SOLARI, Aldo. 1965. *El tercerismo en el Uruguay*. Montevideo: Alfa.
- SOLARI, Aldo. 1967. *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*. Montevideo: Alfa.
- SOLARI, A.; FRANCO, R. 1983. *Las empresas públicas en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- TRÍAS, Vivian. 1966. *La crisis del dólar y la política norteamericana. La guerra del oro y la diplomacia*. Montevideo: El Sol.
- TRÍAS, Vivian. 1990. *Banca y neoliberalismo en Uruguay*. Montevideo: Cámara de Representantes, EBO.
- TROCHÓN, Y.; VIDAL, B. 1993. *El régimen terrista (1933-1938)*. Montevideo: EBO.
- VARELA, JOSÉ PEDRO. 1969. *De nuestro estado actual y sus causas*. Montevideo: Arca.
- WEBER, Max.1992. *Economía y Sociedad*. Bs. As.: FCE.
- WEBER, Max. (s.f.) *La política como vocación*. Fichas del ciclo básico, N°

30.

Montevideo: FCU.

WELKER, Juan Carlos. 1944. *José Serrato, un ejemplo*. Montevideo: Barreiro y Ramos.

WILLIMAN, José Claudio; et al. 1996. *Centenario del BROU*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.

ZUBILLAGA, Carlos. 1979. *Las disidencias del tradicionalismo: el radicalismo blanco*. Montevideo: ARCA, CLAEH.

ZUBILLAGA, Carlos. 1982. *El reto financiero*. Montevideo: ARCA-CLAEH.

ZURBRIGGEN, Cristina. 2003. Estado, empresarios y la búsqueda de rentas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones 1931-1961. En: *Terceras Jornadas de Historia Económica de la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)* Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003.

ZURBRIGGEN, C. 2006. *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo: ICP – FCS – EBO.